



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2011

Bürgerservices vor Ort

Schenk, Birgit ; Schwabe, Gerhard

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-57209>

Book Section

Published Version

Originally published at:

Schenk, Birgit; Schwabe, Gerhard (2011). Bürgerservices vor Ort. In: Schwabe, Gerhard. Bürgerservices : Grundlagen, Ausprägungen, Gestaltung, Potenziale. Berlin: Edition Sigma, 139-160.

6 Bürgerservice vor Ort

Birgit Schenk, Gerhard Schwabe

Hochschule Ludwigsburg/Universität Zürich

6.1 Einleitung

Es ist eine Kernaufgabe der öffentlichen Verwaltung (vgl. Lenk et al. 1990, S. 49; Bogumil/Jann 2009), vor Ort in den Amtsstellen für Bürger, Dienstleistungen zu erbringen und sie zu beraten; der Bürgerservice vor Ort ist das Aushängeschild der Verwaltung. Trotz vieler Fortschritte und noch mehr Bemühungen in den letzten 40 Jahren (vgl. Kap. 1) nehmen noch nicht alle Bürger ihre Kommune als kundenfreundliche und flexible Einrichtung wahr, die gerade für anspruchsvollere Lebenslagen reale Hilfestellung gibt und die relevanten Informationen bereitstellt. Wo liegen die Probleme des derzeitigen Bürgerservices vor Ort? Was macht einen modernen Bürgerservice vor Ort aus? Welche Ansatzpunkte für Verbesserungen durch IT-Anwendungen gibt es? Diese Fragen werden in diesem Beitrag behandelt.

In den letzten Jahren und Jahrzehnten haben Bürger zunehmende Ansprüche an die Servicequalität der öffentlichen Verwaltung (Schedler/Proeller 2003). Dies hat zum einen mit positiven Serviceerfahrungen aus dem Privatsektor zu tun und zum anderen mit einer gewandelten Einstellung zum Staat: Bürger sehen sich nicht mehr als Bittsteller, sondern in vielen Anliegen als Kunden der öffentlichen Verwaltung. Sie erwarten die Übernahme von Ansätzen aus der Wirtschaft wie „one face to the customer“.

In den letzten beiden Dekaden hat der Staat beträchtliche Mühen auf sich genommen, um zuerst eine Bürgerinformation und dann Bürgerservices in Selbstbedienung über das Web bereitzustellen. Nicht nur das Volumen der Angebote, sondern auch die Aufbereitung und Strukturierung der Inhalte haben sich deutlich verbessert. Bei den Bürgerservices vor Ort sehen die erreichten Ergebnisse zwiespältiger aus: Deutliche Fortschritte sind bei der Bündelung des Angebots für einfache Informationsanliegen und Standardtransaktionen (z.B. eine Ummeldung) zu beobachten. Hier bieten kommunale Bürgerbüros den Bürgern einheitliche Anlaufstellen. Bürger mit komplexeren Anliegen stoßen in aktuellen Bürgerbüros an deren Grenzen; häufig kennen die dort arbeitenden Mitarbeiter nur die Behörde, aus der sie entsandt wurden (häufig die Meldebehörde), und haben deshalb Wissenslücken und mangelnden Überblick. Weiterhin lassen Datenschutzbedenken, Arbeitsteilung und die Fragmentierung der Datenbestände auf

Seiten der Behörden Rundum-Dienstleistungen bisher häufig noch nicht zu. Doch gerade in komplexen Lebenslagen benötigen Bürger selbst in Zeiten des Internets eine persönliche Beratung, weil ihnen häufig der eigene Informationsbedarf durch mangelndes Vorwissen nicht bekannt ist und weil Vorkenntnisse für eine erfolgreiche Internetsuche notwendig sind. Auch die Strukturierung der Informations- und Serviceangebote anhand von Lebenslagen und in Bürgerportalen (Lucke 2008), wie z.B. durch das Land Baden-Württemberg in www.service-bw.de angeboten, bringt den Bürger nicht immer zum gewünschten Erfolg. Denn er kann sich nicht sicher sein, ob er wirklich alle relevanten Informationen gefunden hat und ob seine Interpretation der Informationen richtig ist. Gerade die Interpretation der häufig rechtssicher und damit eher juristisch formal und weniger umgangssprachlich formulierten Informationen ist schwierig. Ohne ausreichende Beratungsangebote hängen somit integrierte Serviceangebote in der Luft.

Die Ansprüche an eine gute Beratung sind auch aus Sicht der Verwaltungswissenschaften hoch (Pippke 1990, S. 81):

„Eine Beratung kann dann als gut bezeichnet werden, wenn der Sachbearbeiter alle relevanten Beratungsinformationen vollständig, korrekt, verständlich, und auf den Einzelfall bezogen und in angemessener Zeit gegeben hat und wenn sie vom Beratenen vollständig, korrekt, im gemeinten Sinne und auf sein Problem bezogen empfangen, verstanden und behalten werden.“

Damit sind die wesentlichsten Kriterien genannt: vollständig, korrekt im Sinne von rechtsverbindlich und aktuell, verständlich und damit redundanzarm im Gesamtkontext eingebunden sowie nachvollziehbar, problembezogen, personalisiert, zeiteffizient vermittelt, merkfähig und durch den Bürger verstanden.

6.2 Das Leistungsspektrum der Bürgerberatung

Das Leistungsspektrum, das durch die Bürger nachgefragt wird, ist breit und reicht von einfachen Auskünften und Leistungen bis hin zu umfassender Beratung und abgestimmten Leistungspaketen. Lenk et al. (1990, S. 90ff.) klassifizierten anhand von Bürgerfragen den Informationsbedarf in

1. *Allgemeine Anliegen:* Was gibt es und was muss ich tun, wo muss ich hingehen und wen kann ich fragen?
2. *Detaillierte Anspruchsinformation:* Ist es lohnend für mich und was steht mir zu? Welche Nachteile sind damit verbunden?
3. *Strukturinformation:* Warum ist das so und nicht anders?
4. *Fallspezifische Information:* Was ist geschehen und wie war es in dem Einzelfall?

5. *Alltags-/Fachinformation*: Fragen, die nicht mit der Verwaltung direkt zu tun haben, aber durch den Bürger als verwaltungseigen vermutet werden.

Nicht jedes Anliegen erfordert eine Vor-Ort-Beratung; Selbstbedienung über das Internet oder auch Bürgerservices über das Telefon sind in vielen Fällen effizienter: Der Bürger muss sich nicht extra in die Behörde begeben und die Verwaltung kann ihre Leistungserbringung effizienter organisieren, wenn Bürger über Medien vermittelt Kontakt aufnehmen. Wann sind Bürgerservices vor Ort heute noch sinnvoll? In drei Fällen ist ein Bürgerservice vor Ort effektiv:

1. *Bürgerservices erfordern eine Identifikation des Bürgers*: Dies ist beispielsweise bei einer Anmeldung erforderlich. Dieser Faktor wurde in der E-Government-Forschung in der Vergangenheit überschätzt; mehr Prozesse als lange gedacht erfordern keine Identifikation und der neue Personalausweis rückt eine elektronische Identifikation in greifbare Nähe.

2. *Der Face-to-Face-Kontakt ist für die Problemlösung erforderlich*: Theorien zur Medienwahl (vgl. z.B. Daft/Lengel 1984; Dennis et al. 2008) sagen uns, dass zur Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses und zur Behandlung mehrdeutiger Sachverhalte das „reiche“ Medium eines Face-to-Face-Kontakts unübertroffen ist. Dies gilt nicht nur für die Lösungsfindung, sondern insbesondere für die Bedarfsermittlung.

3. *Die geringe Medienkompetenz eines Bürgers erfordert einen Face-to-Face-Kontakt*: Zwar durchdringt das Internet inzwischen alle Generationen, aber es wird auf absehbare Zeit eine Gruppe von Bürgern geben, die das Internet nicht oder nicht adäquat nutzen kann. Dieser Gruppe muss die Möglichkeit zu einem Face-to-Face-Kontakt gegeben werden.

Bürgerservices vor Ort sind somit dann sinnvoll, wenn Selbstbedienung über das Internet oder Bürgerservices per Telefon nicht möglich oder nicht zumutbar ist.

Charakteristisch für die Bürgerservices sind zwei Phasen: die Klärung des Bedarfs und die anschließende Lösungssuche einschließlich Auslösung von Transaktionen. Diese zwei Phasen können in sehr einfachen Fällen in weniger als einer Minute abgewickelt werden und in sehr komplexen Fällen auch mehrere Termine beanspruchen. Mehrere Aspekte wirken auf die Dauer des nachgefragten Dienstes bzw. Services: Der Grad des Vorwissens durch den Bürger, die Komplexität des Anliegens und die Anzahl beteiligter Behördenstellen. Wir unterscheiden deshalb:

Einfache Lotsendienste: Bei einfachen Lotsendiensten kommt der Bürger mit klaren Fragen und Vorstellungen zur öffentlichen Verwaltung. Er weiß, was er will und kann seinen Informationsbedarf bereits in einer Frage formulieren (z.B.

Wo erhalte ich die Müllmarken? Wo muss ich mich nach meinem Umzug ab- bzw. anmelden? Welche Informationen gibt es zur Hundehaltung?). Das heißt, er hat bereits das nötige Vorwissen, um seinen Informationsbedarf zu artikulieren und die Behörde kann durch einfache Antworten und/oder Abgabe von Informationsbroschüren den Bedarf decken. Ein Beispiel hierfür ist die einheitliche Behördenrufnummer 115.

Einfache Transaktionsdienste: Bei einfachen Transaktionsdiensten hat der Bürger ebenfalls schon Klarheit über das, was er braucht, kommt aber alleine nicht zurecht. In der Regel handelt es sich um einstufige Anliegen, das heißt, nur eine Stelle in der öffentlichen Behörde muss kontaktiert werden. Beispielsweise braucht er Unterstützung beim Ausfüllen von einfachen Anträgen wie dem Anmelden eines Hundes. Auch viele Dienste, die eine persönliche Identifikation erfordern, fallen unter diese Kategorie.

Komplexe Transaktionsdienste: Der Unterschied zu einfachen Transaktionsdiensten liegt in der Beteiligung mehrerer Behörden. Der Berater gibt z.B. nicht nur Hilfestellung bei dem Ausfüllen eines Antrages, sondern unterstützt auch hinsichtlich der Beteiligung und/oder dem Hinzuziehen von weiteren Stellen. Klassisches Beispiel ist der Gewerbeantrag, der entsprechend der EU-Dienstleistungsrichtlinie mittlerweile über einen Einheitlichen Ansprechpartner koordiniert wird.

Komplexe Informationsdienste: Bei komplexen Informationsdiensten sind die Betroffenen nicht in der Lage, ihren Informationsbedarf effektiv zu formulieren. Zuerst müssen sie eine gewisse Vorstellung über die Antwort entwickeln und wissen, welche Rahmenbedingungen hierfür relevant sind. Erst danach können sie ihren Informationsbedarf formulieren. Belkien et al. (1982) bezeichnet dies als *anomalous state of knowledge*. Dadurch decken sich im Gegensatz zu den ersten drei Diensten Informationsbedarf, formulierter Informationsbedarf und das Angebot an Informationen nicht mehr vollständig. Einerseits bleibt der Informationsbedarf unausgesprochen und kann dadurch nicht gedeckt werden. Andererseits wird er formuliert, kann aber nicht mit dem verfügbaren Informationsangebot befriedigt werden. Hier bedarf es einer Person (eines so genannten Informationsmittlers), die hilft den Informationsbedarf zu ergründen und zu formulieren, sowie die damit zusammenhängenden Aspekte aufzuzeigen bzw. Informationslücken zu schließen (Taylor 1962, S. 392).

Dies ist vor allem bei komplexen Lebenslagen (vgl. Kap. 3) anzutreffen, die die Bürger zum ersten Mal durchleben. Häufig resultiert aus der Lösung komplexer Informationsanliegen der tatsächliche Bedarf für Transaktionen und Lotsendienste.

Die unterschiedlichen Beratungsanliegen haben unterschiedliche Maßstäbe für die Informationsqualität. Während der Bürger bei Transaktionsanliegen primär Rechtssicherheit erwartet, ist diese bei Lotsenanliegen sekundär. Bei komplexen Informationsanliegen wird Rechtssicherheit für alle „kritischen“, d.h. durch Gesetze und Verwaltungsvorschriften geregelten Bereiche als oberstes Qualitätskriterium gefordert, für nicht geregelte Bereiche können andere Kriterien wichtiger sein. Wenn beispielsweise einer schwangeren Frau das Antragsprozedere für das Elterngeld erklärt wird, muss sie sich auf das Erklärte verlassen können. Wenn der Berater ihr dann noch eine kommunale Klinik für die Entbindung empfiehlt, dann ist das Eingehen des Beraters auf die individuellen Bedürfnisse der Bürgerin wesentlich.

Im folgenden Abschnitt stellen wir die Bausteine eines modernen Bürgerservices vor Ort vor. Dabei verwenden wir auch illustrierende Episoden und Beispiele aus einem Pilotprojekt zur Bürgerberatung von schwangeren Frauen. Das Projekt selbst wird im anschließenden Abschnitt 6.4 vorgestellt bevor der Beitrag mit einem Ausblick schließt.

6.3 Bausteine eines modernen Bürgerservice vor Ort

Eine kurze Begebenheit aus unserem Pilotprojekt zur kooperativen Beratung lässt die wesentlichen Bausteine modernen Bürgerservices vor Ort deutlich werden:

Nach einer Viertelstunde Wartezeit kam der Partner einer schwangeren Frau in einem Bürgerbüro mit mehreren Theken und Bearbeiterarbeitsplätzen sowie integriertem Warteraum an die Reihe. Er schilderte seine Situation (Freundin ist schwanger, Kind kommt im August, er ist noch Student) und fragte, was alles von gesetzlicher Seite her beachtet und geklärt bzw. beantragt werden müsse. Der Berater reagierte mit einem Zuruf zu einer Kollegin quer durch den Raum „Weißt Du, was der junge Mann tun muss, seine Freundin ist schwanger, er studiert und im Herbst kommt das Kind?“ Als Antwort wurde zurückgerufen: „Erziehungsgeldantrag und Broschüre im Ständer, Vaterschafts- anerkennung im Jugendamt, eventuell Zuschuss für Familien beantragen im Sozialamt und wiederkommen, wenn das Kind geboren ist“. Die Umstehenden waren durch den Zuruf aufmerksam geworden und betrachteten den künftigen Vater mit wachsendem Interesse. Dieser verließ mit hochrotem Kopf, einem Antrag auf Erziehungsgeld sowie einer allgemeinen Informationsbroschüre das Bürgerbüro, um sich bei den anderen empfohlenen Stellen der Kommune kundig zu machen bzw. sein Anliegen wieder vorzubringen.¹

1 Kurzszene, wie sie sich im Rahmen des Mystery-Shoppings eines Projektmitarbeiters abspielte.

Die folgenden Unterabschnitte greifen jeweils einen Baustein auf, der dann im Einzelnen dargestellt wird und die jeweils damit verbundene Problematik wie auch die Lösungsmöglichkeiten thematisiert.

6.3.1 *Räumliche und organisatorische Integration*

Heute herrscht in der öffentlichen Verwaltung noch das so genannte Go-Government vor (Brüggemeier 2010, S. 96), das es für den Bürger notwendig macht, sein Anliegen mit der jeweils zuständigen Behörde selbst zu regeln. Hierzu muss er sich kundig machen, welche Stellen betroffen sind und wer dort zuständig ist. Dieser Umstand wird auch als Behördenrallye (Schedler/Proeller 2003) bezeichnet, da der Bürger von einer Stelle zur nächsten geht und jeweils sein Anliegen erklären, seine Fragen stellen und Angaben machen muss. Dies ist nicht nur für den betroffenen Bürger wenig effizient, sondern auch in der Verwaltung müssen sich bei komplexeren Anliegen mehrere Personen neu in ein Thema bineindenken und sei es nur, weil sie dem Bürger Lotsendienste zu anderen zuständigen Personen geben müssen. In unserem Beispiel muss der Bürger mindestens drei weitere Stellen aufsuchen und sein Anliegen jeweils vortragen, um bei jeder dieser Stellen den dort organisatorisch angesiedelten Teil seines Anliegens zu klären. Diese Struktur kann durch das Konzept des One-Stop-Governments, das die Bündelung von Services und Leistungen der unterschiedlichen Behörden vorsieht, bürgerfreundlich umgestaltet werden. Je nach dem Grad der Bündelung der Leistungen kann dies ebenenbezogen, d.h. innerhalb einer Organisation, ebenenübergreifend, d.h. interorganisatorisch und entsprechend dem Single-Window-Prinzip bis zur föderalen Ebene hin integriert geschehen. Ziel ist es, dem Bürger Transaktionskosten zu sparen, durch z.B. kurze Wege und geringen Interaktionsaufwand, und ihn seitens der Verwaltung möglichst effizient zu bedienen.

Diese Form der Restrukturierung erfordert gleichzeitig eine Neuorientierung entsprechend den Front- und Back-Offices. Unter Front-Offices wird die Anlaufstelle verstanden, die den direkten Kundenkontakt und damit die Kommunikation übernimmt, und unter Back-Offices die Stellen, die die Front-Offices bei der Leistungserstellung unterstützen und ihnen zuarbeiten. Im Bereich Front-Office werden die einfachen und organisatorisch einstufigen Anliegen der Bürger abgewickelt. Im Back-Office sitzen Experten für weitergehende Bearbeitung und Beratung. Voraussetzung ist hierfür ein medienbruchfreier Informationsaustausch und die Integration der häufig isolierten Anwendungssysteme. Beispielsweise kann bei einer einfachen Transaktion im Front-Office die Erfassung eines Antrags direkt im Anwendungssystem erfolgen, gegebenenfalls notwendige Originaldokumente können eingescannt und anschließend kann alles an die dafür zuständigen Sachbearbeiter im Back-Office auf elektronischem

Wege zur abschließenden Bearbeitung weitergeleitet werden. Möchte ein Bürger zwischendurch den Bearbeitungsstand erfahren, kann er dies über die Nachfrage im Front-Office klären oder gegebenenfalls selbst online mitverfolgen. Auch wenn innerhalb der Verwaltung mehrere Mitarbeiter zuständig sind, existiert nach außen eine erste Anlaufstelle für den Bürger.

Anforderungen, die sich an die Gestaltung der Front-Offices ergeben, sind in der Literatur zur Gestaltung von Bürgerbüros bereits diskutiert worden (u.a. Städtetag Baden-Württemberg 1997). Die Architektur in Bezug auf Bürgerberatung sollte drei Formen von Anlaufstellen unterscheiden: Selbstbedienung an Informationssäulen/-ständen etc., Arbeitsplätze für „Laufkundschaft“ und Beratungsarbeitsplätze. Für Laufkundschaft mit einfachen Informationsanliegen, die mit kurzer Auskunft bedient werden können, eignen sich durchaus Informations-theken, die als Stehplätze gestaltet werden. Beratungsarbeitsplätze, an denen komplexe Anliegen bearbeitet werden, sollten Sitzmöglichkeiten aufweisen. Die kurze Beispielszene aus dem Projekt verdeutlicht u.a., dass Vertraulichkeit und gegebenenfalls auch Datenschutz durch räumliche Gestaltung und/oder durch Mitarbeiterverhalten nicht immer gewährleistet sind, so dass für den Bürger peinliche Situationen entstehen können. Ein Ergebnis des Forschungsprojektes zu kooperativer Bürgerberatung war, dass sich die Bürgerinnen in abgeschlossenen kleinen Beratungszimmern wesentlich offener äußerten und ein Vertrauensaufbau zwischen Bürgerin und Beraterin innerhalb kürzester Zeit gelang. In einem Großraum konnte dies nicht beobachtet werden. So scheinen sich Raum-atmosphäre und Öffentlichkeit auf Diskretion und Offenheit auszuwirken.

Wird ein Beratungssystem eingesetzt, bedarf es entsprechender Ausstattung (z.B. mit Großbildschirmen mit Touch-Funktion) sowie geeignetes Mobiliar. Theken oder Beratungsplätze, an denen sich Bürger und Berater frontal gegenüberstehen oder -sitzen, sind weniger geeignet. Beide können dann nicht gleichzeitig an einem Bildschirm bequem lesen. Für einen von beiden steht das zu Lesende auf dem Kopf oder wird schlecht lesbar. Weiterhin leidet das Vertrauen, weiß doch der Bürger nicht, was der Berater gerade (über ihm?) eintippt. Zudem werden Wartezeiten als unangenehm empfunden. Soll der Bürger am Bildschirm mitlesen, mitarbeiten und gegebenenfalls diesen auch mit bedienen können, wird ein adäquates Nebeneinander notwendig. Trapezförmige Tische, an denen Kunde und Berater in einem Winkel von 135° nebeneinander vor einem Bildschirm sitzen, bieten eine Lösungsmöglichkeit. Der Abstand zwischen Berater und Bürger lässt sich entsprechend wahren, da die Tischecke den jeweiligen Platz abgrenzt und ein Auf-die-Pelle-Rücken, wie es eine Beraterin zum Ausdruck brachte, unterbunden wird.

Bisher scheitert eine weitreichende Umsetzung des One-Stop-Governments an den bestehenden Zuständigkeiten. Diese sind an organisatorische Grenzen gebunden, die noch auf dem Territorialprinzip beruhen und neu geordnet werden

müssten. Auch scheitert die Umsetzung an einem adäquaten Einsatz von Informationstechnologie (Schuppan 2009c). Erste Schritte in die Richtung von One-Stop-Government wurden bislang durch die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie mit einem Einheitlichen Ansprechpartner für den Gewerbetreibenden und der behördenweiten Rufnummer 115 für alle deutschen Bürger gemacht (vgl. Kap. 4).

6.3.2 Informations- und Medienintegration

Bürger werden von Verwaltungen mit Broschüren, Faltblättern, Informationsschriften, Verzeichnissen, Informationen auf Internetportalen, Ausdrucken aus behördeninternen Informationssystemen, E-Mails, Fax, Face-To-Face-Beratungen und Telefonauskünften informiert. Diese Informationsmedien sind in den Verwaltungen häufig nur lose integriert. Bei unseren Mystery-Shoppings erhielten wir beispielsweise zehn unterschiedliche Broschüren, die alle bis auf geringe Abweichungen die gleichen Informationen enthielten. Für eine umfassende Information mussten wir jedoch alle durcharbeiten. So wird der Bürger zum einen mit Informationen überflutet und zum anderen erhält er widersprüchliche, unvollständige oder veraltete Informationen. Dies geschieht, weil z.B. die Daten im internen Informationssystem nicht mit den Daten im Internet abgeglichen sind, die Broschüren nicht mit der Internetpräsenz abgestimmt sind, unterschiedliche Broschüren von unterschiedlichen Behörden zur gleichen Lebenslage unabgestimmt existieren oder weil Mitarbeiter einen veralteten Informationsstand haben. Eine Überwachung der Informationsqualität von mehreren separat gepflegten Informationsbeständen ist für viele Verwaltungen zu aufwendig. Deshalb sollte ein guter Bürgerservice auf einem integrierten Informationsbestand aufbauen. Zu dieser Integration gehört zum einen die technische Integration der Informationen in einem so genannten Enterprise Content Management System. Aus diesem einheitlichen Informationsrepository können dann unterschiedliche Systeme (Internet, internes Informationssystem, Broschüren etc.) gespeist werden. Zum anderen gehört hierzu eine Integration der Informationen in die Arbeitswelt und den Arbeitsplatz der Berater (und sonstigen Verwaltungsmitarbeiter). Hierzu muss bekannt sein, welche Informationen zur Verfügung stehen, sie müssen zugänglich sein und die Mitarbeiter benötigen das notwendige Handhabungswissen für das Informationssystem und die Informationen.

Obwohl heute häufig noch nicht einmal die Integration von verwaltungsintern verfügbaren Informationen am Arbeitsplatz der Berater gewährleistet werden kann, steht mit der Integration von externen Informationen, z.B. aus anderen Behörden oder aus dem Internet, schon die nächste Herausforderung an. Die zum Teil außerordentlich gute Information des Internets führt dazu, dass Mitarbeiter mit Bürgern konfrontiert werden, die in Teilbereichen einen deutlichen In-

formationsvorsprung haben. Für das Selbstwertgefühl der Berater sowie das Image der Verwaltung bringen derartige Informationsasymmetrien Probleme mit sich.

Für den ratsuchenden Bürger wirft nicht nur die Informationsbereitstellung der Verwaltung an ihn, sondern auch die Speicherung von Informationen über ihn Fragen auf. Er erwartet, dass ein Berater Zugang zu der Vorgeschichte seines Anliegens hat, unabhängig davon, ob er mit der Verwaltung per Brief, E-Mail, Fax oder Telefon kommuniziert hat. In Unternehmen werden hierfür CRM-Systeme (= Customer-Relationship-Systeme; Wilde/Hippner 2008) eingesetzt. Zwar sind Behörden durch Datenschutzgesetze in der Einführung eines verbindlichen, übergreifenden CRM eingeschränkt, aber das ist kein Hindernis für eine (zweckbestimmte oder vom Bürger ausdrücklich bewilligte) Integration seiner Kommunikationsdaten und der für ihn relevanten Informationsbestände. Der von Schäfer (vgl. Kap. 2) vorgeschlagene Dokumentsafe ist ein guter Ausgangspunkt für einen integrierten Datenbestand unter der Kontrolle des Bürgers.

Um mit den derzeit vorhandenen Mängeln beim Wissensaustausch umzugehen, setzen sich allmählich neuere Technologien wie Wikis durch. Beispielsweise haben Freiburg, Mannheim u.a. mit ihrem gemeinsam intern genutzten Wiki für ihre Mitarbeiter eine Wissensbasis geschaffen, die diese bei ihrer täglichen Arbeit unterstützen soll (Schmid 2009). Allgemein gestalten sich Mitarbeiter ihre eigenen Hilfsmittel (Checklisten, Adresslisten, Verzeichnisse etc.), sofern die angebotenen nicht ausreichend sind oder keine existieren. Einen anderen Ansatz geht die Stadt Köln mit dem zentralen Aufbau einer organisatorischen Wissensbasis (vgl. Kap. 4).

6.3.3 *Beratungsprozess*

Bisher ist insbesondere die Beratung für komplexe Informationsanliegen in vielen Verwaltungen nicht zufriedenstellend gelöst (Hielscher/Ochs 2009; Schenk/Schwabe 2010a). Die Gestaltung des Beratungsprozesses ist ähnlich der abgegebenen Auskünfte bisher abhängig von der Erfahrung, den Präferenzen und dem individuellen Wissen der Berater. So kann es sein, dass ein Bürger trotz komplexem Sachverhalt nach seiner Auftaktfrage sofort eine (unpassende) Antwort erhält, ohne dass die Berater näher auf den Sachverhalt eingehen und den Informations- und Beratungsbedarf herausarbeiten. Zeitdruck, mangelndes Wissen und Beratungsroutine verhindern eine seriöse Bedarfsennittlung durch den Berater. Wie unser Beispiel des Mystery-Shoppers zeigt, drücken Berater den Bürgern einfach Informationsbroschüren in die Hand, ohne vorher zu klären, ob diese zur Beantwortung seiner Fragen geeignet sind und ohne Hilfe beim Durcharbeiten oder Verstehen dieser anzubieten. Auch neigen Berater dazu, beim ersten ihnen bekannten Stichwort mit Antworten zu beginnen, um nicht auf Fragen

zu stoßen, die sie gegebenenfalls nicht beantworten können. Dieser Beratungsstil wird in Anbetracht des breiten zu beherrschenden Leistungsspektrums als eine „Überlebensstrategie“ von Beratern entwickelt, um den Gesichtsverlust des Nicht-Antworten-Könnens zu vermeiden. Durch diese Formen der teilweisen Beratung leidet die Beratungsqualität. Nicht der Bedarf des Bürgers, sondern das Wissen des Beraters ist ausschlaggebend für die erhaltene Beratung.

Um dem entgegenzuwirken, empfiehlt die Literatur zur kooperativen Beratung (Mutzek 2005) eine initiale Bedarfsermittlung, um ein gemeinsames Verständnis der Ausgangssituation mit den dazugehörigen Anliegen zu erarbeiten. Bei den Informationswissenschaften wird ein eigenständiger Schritt der Bedarfsermittlung vor der Informationssuche ausdrücklich gefordert (Ellis et al. 2002, S. 885). Anschließend kann dann aufbauend auf das gemeinsame Verständnis das Erarbeiten der Lösung beginnen.

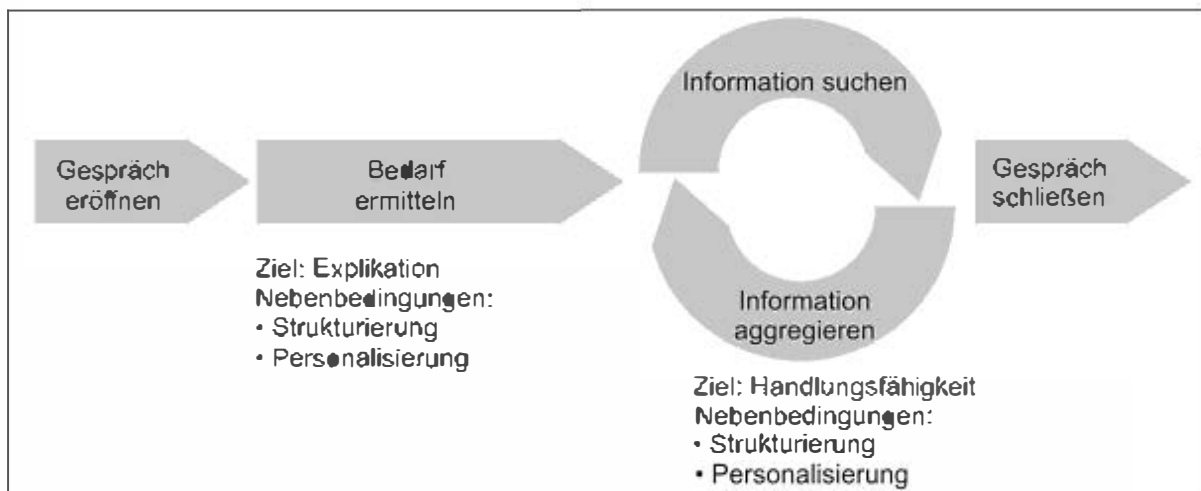
Somit ist die Bedarfsermittlung essentiell, um den Bürger in die Lage zu versetzen, seinen wirklichen Bedarf in Fragen explizit zu machen bzw. seinen wirklichen Bedarf durch die Hilfe des Beraters und dessen Fragen zu erkennen (Taylor 1962, S. 39ff.). Um in den anschließenden Phasen Doppelarbeit bei der Informationssuche und -aggregation zu vermeiden, sollten die erarbeiteten Fragen und Aspekte schriftlich festgehalten werden. Sie können dann sortiert und priorisiert werden. Keiner von beiden Beteiligten wird sich im folgenden Gespräch nur auf einen Aspekt konzentrieren und die restlichen Fragen/Aspekte vergessen, zum anderen versteht der Bürger das anschließend Erarbeitete leichter und es bleibt ihm in Erinnerung. Diese Form der persönlichen Bedarfsermittlung ermöglicht das individuelle flexible Eingehen auf den Bürger und das Erarbeiten einer auf den Bürger zugeschnittenen Lösung. Dies ist ein Schritt zur „vollständig, korrekt, verständlich und auf den Einzelfall“ bezogenen Beratung nach Pippke (1990).

Für die Ausgestaltung der Phasen des Informationssuchverhaltens und des Post-Informationssuchverhaltens schlagen wir vor, beim Beratungsprozess sechs Teilphasen zu unterscheiden (siehe Abb. 6-1):

Nach der Gesprächseröffnung wird in der Phase der Bedarfsermittlung gemeinsam das Anliegen ergründet, um daraus den individuellen Informations- und Beratungsbedarf abzuleiten und strukturiert darzulegen. Ausgangspunkt für die Bedarfserfüllung ist die folgende Phase der Lösungssuche. Hier sind zwei Aktivitäten zu unterscheiden. Zum einen werden relevante Informationen und Unterlagen gesucht. Zum anderen wird die gefundene Information diskutiert und in einen Sinnzusammenhang mit dem Anliegen des Bürgers sowie mit anderen, vorher gefundenen Informationen gestellt. Wenn beispielsweise eine schwangere Frau Informationen zum Elterngeldantrag gefunden hat, dann kann es sinnvoll sein, diese Informationen in eine Agenda einzutragen, in der aufgeführt ist, wann sie sich um was kümmern muss. Ziel dieser Phase ist es, die Handlungsfä-

higkeit des Bürgers für seine Lebenslage herzustellen. In der Phase des Gesprächsabschlusses wird das Recherchierte noch einmal kurz durchgegangen und dem Bürger ausgehändigt. Lediglich bei einfachen Lotsenanliegen können die Phase der Bedarfsermittlung und die der Informationsaggregation fehlen, bei allen anderen sollten alle Phasen durchlaufen werden, um Missverständnisse und ein Aneinander-Vorbeireden zu vermeiden.

Abb. 6-1: **Beratungsphasen**



Es empfiehlt sich, die Informationssuche und Aggregation von den eigentlichen Transaktionen zu trennen, um den Prozess nicht zerfasern zu lassen. Erfordern die Transaktionen eine Eingabe von Informationen durch den Mitarbeiter der Verwaltung, dann sollte dies nach Möglichkeit unmittelbar im Anschluss an die Beratung geschehen. Wird die Transaktion durch Ausfüllen eines Formulars ausgelöst, dann kann der Kunde dies im Nachgang auf das Gespräch vor Ort (z.B. an Terminals oder handschriftlich) oder zu Hause über das Internet tun. Nur wenn der Bürger sichtbar mit dem Formular überfordert ist oder Informationssuche und Formular untrennbar miteinander verbunden sind, lohnt sich ein gemeinsames Ausfüllen des Formulars. Die gemeinsame Zeit von Bürger und Berater sollte besser in die Beratung als in das Ausfüllen des Formulars investiert werden.

6.3.4 Berater-Bürger-Interaktion

Die Analysen von Hielscher/Ochs zeigen, wie wenig Berater und Bürger sich in Beratungsgesprächen im Rahmen der Arbeitsvermittlung auf Augenhöhe begegnen, miteinander kommunizieren und interagieren (2009, S. 115). Diese Beobachtung wird durch die Resultate des Forschungsprojektes zu kooperativer Bürgerberatung bestätigt (Schenk/Schwabe 2010a): Ein Grund hierfür liegt in der

Informationsasymmetrie zwischen Bürger und Berater. Der Berater schöpft ein überhöhtes Selbstbewusstsein aus seinem Informationsvorsprung bezüglich möglicher Lösungen. Dieser wird noch durch sein Monopol über das Informationsmedium Computer verstärkt. Dabei übersieht er leicht, dass der Bürger „Experte“ seines Anliegens und seiner Situation ist. Für eine erfolgreiche Beratung und Dienstleistung ist der Berater auf die Zusammenarbeit mit dem Bürger angewiesen. Für eine gute Zusammenarbeit ist aber eine Kommunikation auf Augenhöhe wesentlich. Das erfordert insbesondere in komplexen Lebenslagen einen Vertrauensvorschuss oder den Aufbau von Vertrauen. Unterstützend für den Vertrauensaufbau wirken Transparenz und Nachvollziehbarkeit im Beratungsprozess sowie Externalisierung des Besprochenen (Schenk/Schwabe 2010b).

Im Beratungsprozess kann der Berater drei Rollen einnehmen: Ergebnispräsentator, Chauffeur und Kooperationspartner (Schenk/Schwabe 2010b).

Das Modell des Beraters als Ergebnispräsentator ist die derzeitige Praxis. Hier hat ein Beratungsgespräch drei Phasen: Eine erste Erhebungsphase des Informationsbedarfs (häufig sehr kurz), eine zweite Phase der individuellen Informationsrecherche durch den Berater und eine dritte Phase der Ergebnispräsentation (in der Praxis meist: Kurzauskunft sowie Übergabe der Unterlagen).

Im Gegensatz zum Berater als reinem Ergebnispräsentator leitet der Berater als Chauffeur den Bürger nach einer initialen Bedarfserhebung durch die Phasen der Informationssuche und -aggregation, indem er die einzelnen Aktivitäten mit ihm abspricht und ihm sowohl Einblick in seine Suchaktivitäten gibt und ihm die Zwischenergebnisse präsentiert, sowie diese mit ihm durchspricht. Dadurch kann der Bürger nachvollziehen und darauf Einfluss nehmen, wie der Berater zu seinem Ergebnis kommt. Der Beratungsprozess und die Mediennutzung bleiben dabei unter der Kontrolle des Beraters.

Im Modell des Beraters als Kooperationspartner wird die Kontrolle über den Prozess und die Mediennutzung mit dem Bürger geteilt. Beide suchen z.B. in verschiedenen Broschüren gemeinsam nach Lösungen oder beide arbeiten gemeinsam aktiv an einer Agenda für die anstehenden Aktivitäten. Wenn moderne Computer mit Touch-Screen-Monitoren eingesetzt werden (siehe das Beispiel zur Bürgerberatung 2.0 weiter unten), dann kann der Bürger in das Geschehen „eingreifen“ und selbst auch den Computer mit bedienen.

Welche der drei Optionen der Beraterrolle angemessen ist, hängt vom Typ des Bürgers und von der Lebenslage ab. Bei einfachen und einmaligen Transaktionsanliegen, Lotsendiensten oder wenn der Bürger unter einem guten Service versteht, dass er Anliegen an die Verwaltung delegieren kann, dann ist das Modell des Ergebnispräsentators angemessen. Hat der Bürger komplexe Informationsanliegen und ist ihm die Herstellung der Handlungsfähigkeit wichtig, dann sind die Modelle des Beraters als Chauffeur oder das Kooperationsmodell überlegen. Der Bürger wird im Laufe der Beratung qualifiziert, sich selbst um seine

Anliegen weiterzukümmern. Die Ergebnisse sind glaubwürdiger, weil der Prozess ihrer Erarbeitung transparenter ist und die Beteiligung führt zu einem höheren Buy-in. Leer-/Wartezeiten werden reduziert bzw. durch das Mitlesen weniger lästig empfunden. Die Kombination des Know-hows von Bürger und Berater kann zu einem besseren Ergebnis führen. Allerdings ist eine solche Vorgehensweise anspruchsvoller für den Berater. Dieser muss auf diese Rollen durch Qualifikationsmaßnahmen vorbereitet werden.

6.3.5 Qualifikation der Berater

Viele Berater in zentralen Anlaufstellen (insbesondere Bürgerbüros) sind nicht umfassend qualifiziert. Laut Interviews mit Vorgesetzten in der öffentlichen Verwaltung und Politikern ist der Mangel an Fachwissen auch organisatorisch begründet: Die Integration von Aufgaben und die Zusammenlegung von z.B. Einwohnermelde- und Passwesen in die Bürgerbüros haben mancherorts zu einer sehr breiten Leistungspalette geführt, ohne dass Hilfsmittel für deren Bewältigung bereitgestellt wurden. Andernorts werden Mitarbeiter, die zu Sachbearbeitertätigkeit nicht eingesetzt werden können, in das Bürgerbüro versetzt, ohne für diese Aufgabe qualifiziert zu sein. Dort wird die Tätigkeit im Bürgerbüro eher als Wegweiser zu den spezialisierten Sachbearbeitern in den Fachämtern verstanden.

Die Mitarbeiter müssen zur Serviceerbringung qualifiziert sein. Beratungs- und Gesprächskompetenz sowie geschulter Umgang mit Bürgern ist gegenüber dem Bürger in unserem Beispiel kaum zu erkennen. Kern des Gesprächs ist bisher nicht das Anliegen des Bürgers, sondern die schnelle Abhilfe – ja beinahe Abfertigung – steht im Vordergrund. So sind Gesprächsführungstechniken – neben Fachwissen und der Fähigkeit zur Bedienung von Informationssystemen – wesentliche Bereiche, in denen Qualifikationen in Zukunft systematisch entwickelt und trainiert werden müssen. Für den Bereich des Fachwissens wird eine Kombination an fundiertem breiten Domänenwissen und Suchstrategien notwendig (vgl. Schuppan 2010a). Die Aspekte, die die Berater nicht kennen, müssen sie finden können und hierzu brauchen sie Vorwissen, um Suchabfragen zu formulieren. Auch wenn diese Forderung bereits im Rahmen der Multifunktionalen Serviceläden (vgl. Lenk/Klee-Kruse 2000) bestand, mangelt es an der Umsetzung, und dem Berater gelingt es, sich auch ohne dieses „durchzulavieren“. Dies schon deshalb, weil der Bürger nicht weiß, was er als Beratungsergebnis erwarten kann und damit nicht bewerten kann, ob inhaltlich gut oder schlecht beraten wurde. Letzteres kann lediglich ein Kenner der Materie beurteilen.

Sich wandelnde Lebensumstände und eine wachsende Regelungsdichte führen dazu, dass selbst bei größtem Bemühen Berater nie ein vollständiges Wissen zu einem großen Arbeitsbereich haben können. Umso wichtiger ist es, dass sie

mit ihrem unvollständigen Wissen umgehen lernen. Hierzu gehört neben den oben genannten Informationssuchstrategien ein modernes Selbstverständnis eines Bürgerberaters. Er sollte sich nicht als allwissender Auskunftgeber, sondern als kompetenter Problemlöser verstehen. Ausgangspunkt ist ein fundiertes Problemverständnis. Für die Gesprächsführung bedeutet dies, dass der Bürgerberater offene Fragen stellen und dem Bürger zuhören können muss. Für die Erarbeitung und Umsetzung eines geeigneten Problemlösungsprozesses benötigt er Moderationswissen, damit er den Beratungsprozess steuern kann, ohne den Bürger zu überfahren (Schwabe et al. 2010b).

Für die Nutzung eines Informationssystems bedeutet dies, dass der Berater entsprechende Kenntnisse und Fähigkeiten zur Bedienung von Informationssystemen besitzen muss. Zusätzlich muss er in der Lage sein, dieses Anwendungswissen auf seinen Arbeitsprozess zu übertragen und in diesen zu integrieren. Dies setzt Qualifizierungsmaßnahmen voraus, die nicht nur auf die Vermittlung von Anwendungswissen (wo muss ich klicken und was muss ich ausfüllen?) zielen, sondern auch den Arbeitsablauf berücksichtigen und die Systemnutzung anhand diesem aufzeigen. Durch diese Vorgehensweise in der Schulung wird ein Transfer in die Praxis angebahnt und dem Berater leicht gemacht.

6.4 Bürgerberatung 2.0

IT-gestützte Bürgerservices vor Ort sind nicht neu.² Schon seit langem geben Mitarbeiter in Bürgerbüros und anderen Servicestellen der Verwaltung die notwendigen Transaktionsdaten in Informationssysteme ein, z.B. wenn sich ein Bürger anmeldet oder eine Meldebescheinigung benötigt. Für komplexere Anliegen haben sich CRM-ähnliche Fallmanagementsysteme etabliert, in denen für mehrere Transaktionstypen alle Daten integriert vorgehalten werden. Diese sind beispielsweise im Sozialwesen üblich. Wenn Behörden heute Beratungssoftware (z.B. VerBis, A2LL, PROSOZ) einsetzen, dann sind es in der Regel fortentwickelte Fallmanagementsysteme. Diese Verfahren bilden den Informationsbedarf der öffentlichen Verwaltung ab, nicht den der Bürger oder den Beratungsbedarf und -ablauf. Die eigentliche Beratungstätigkeit wird nicht unterstützt. Im Gegenteil, die Erfassung der Daten wird häufig in die Beratung hinein verlagert, so dass die Gefahr besteht, dass die Beratungsgespräche sich eher auf die auszufüllenden Bildschirmmasken konzentrieren und weniger auf die individuelle Beratung des Bürgers. Vertrauensaufbau, der gerade in kritischen Lebenslagen für eine gute Beratung eine wesentliche Grundlage darstellt, wird durch die Dominanz des Computereinsatzes behindert.

² Eine Vorfassung dieses Textes erschien im Quartalsbericht des Landkreistages 1/2010.

Im Folgenden wird ein Forschungsprojekt vorgestellt, das eine moderne Bürgerberatung aus Sicht des Bürgers exemplarisch umsetzt. Das Projekt „Bürgerberatung 2.0“ hat zum Ziel, eine moderne effiziente und effektive Bürgerberatung für komplexe Lebenslagen mit Hilfe von computergestützten Informationssystemen zu entwickeln und zu erproben. Ein erster Prototyp wurde 2009 in Zusammenarbeit mit der Stadt Sindelfingen und der Datenzentrale Baden-Württemberg im Rahmen der Diplomarbeit von Claudia Bretscher (Bretscher 2009) entwickelt.

Im Folgenden werden wir auf die Hauptbereiche des Projekts eingehen. Ein erster Unterabschnitt führt in das gewählte Szenario, die Methodik und die Datenerhebung ein. Der zweite Unterabschnitt zum Bedarf zeigt, wie schwierig es aus Bürgersicht sein kann, relevante Informationen und Rat zu finden, wenn die öffentliche Verwaltung auf dieses Informationsanliegen nicht vorbereitet ist. Der dritte Unterabschnitt beschreibt die Architektur eines Beratungsunterstützungssystems und im vierten Unterabschnitt wird anhand einer fiktiven Beratungsszene der Beratungsprozess mit Hilfe des Systems aufgezeigt. Im fünften Unterabschnitt stellen wir zum Abschluss die Ergebnisse einer Benutzerevaluation dar.

6.4.1 Methoden und Datenerhebung

Als Methodik für die Datenerhebung, den Entwurf und die Entwicklung des Prototyps wurde das Scenario-Based Development (Rosson/Carroll 2002) mit dem Szenario „Geburt“ als Lebenslage gewählt. werdende Eltern sind bei ihrem ersten Kind mit einer für sie unbekannten komplexen Situation konfrontiert, die viele Fragen aufwirft und bei der vieles, nach dem gefragt werden kann, nicht bekannt ist.

Zwei Szenarien für die Lebenslage „Geburt“ bildeten den Ausgangspunkt für die Erhebungen des Informations-, Beratungs- und Servicebedarfs einer schwangeren Frau. Diese Szenarien sind (verkürzt):

Szenario 1: Ich bin im dritten Monat schwanger und möchte mich informieren, was ich rechtlich beachten muss und was ich gegebenenfalls beantragen oder erledigen muss. Ich bin verheiratet und wir haben bisher keine Kinder.

Szenario 2: Meine Freundin ist im dritten Monat schwanger und wir möchten gern wissen, was wir rechtlich beachten und was wir gegebenenfalls beantragen oder erledigen müssen. Wir sind noch nicht verheiratet und meine Freundin studiert noch.

Der Bedarf wurde nach der in diesem Buch beschriebenen Methode (vgl. Kap. 7) erhoben. Insgesamt wurden 18 Mystery-Shoppings durchgeführt. In den ersten zwei Shoppings ging eine schwangere Bürgerin in Begleitung einer Forsch-

rin zur Stadtverwaltung. Die folgenden 16 Shoppings wurden von weiteren Forscherinnen und einem Forscher durchgeführt und bauten inhaltlich auf den Erfahrungen der ersten Mystery-Shoppings auf. In zwei Workshops mit 14 Bürgerinnen wurden Daten zu deren Informationsverhalten (Wilson 1997) und ihrer Bewertung des Bürgerservices ihrer Kommune erhoben. In zwei Workshops mit neun Berater/inne/n wurden die Bandbreite der Beratungsthemen sowie deren Einschätzung zu Bürgerbedarf und -verhalten ermittelt. Weitere Daten lieferte die Analyse der Internetauftritte von 18 Kommunen und der bei den Mystery-Shoppings erhaltenen Broschüren. Der erhobene Bürgerbedarf diente als Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Beratungsprozesses und eines Prototyps für eine IT-gestützte kooperative Beratung. Der Prototyp wurde zuerst formativ mit je vier Beraterinnen und Bürgerinnen (Schwangere) und anschließend summativ mit acht Beraterinnen und 15 Bürgerinnen (Schwangere und Bürgerinnen, die gerade ein Kind geboren hatten) aus Sindelfingen in Testsitzungen evaluiert. Die formativ evaluierten Sitzungen wurden beobachtet und mit Video aufgezeichnet. Die Beratungsdauer wurde entsprechend dem Arbeitsalltag der Beraterinnen auf ca. 20 bis 30 Minuten ausgelegt.

6.4.2 Bedarf

In Workshops wurden werdende Eltern nach den Aspekten gefragt, die sie zur Lebenslage „Geburt“ als wichtig empfinden und zu denen sie Informationen suchen. Drei Themenbereiche ergaben sich:

- (a) medizinische Informationen zu Schwangerschaft und Geburt,
- (b) Informationen zu finanzieller Unterstützung und
- (c) Informationen zu kommunalen Angeboten.

Hinsichtlich der medizinischen Informationen (a) sahen sie keine Notwendigkeit für ein zusätzliches Informationsangebot, denn dies sei über Ärzte und Hebammen hinlänglich abgedeckt. Noch ausbaufähig sei das Informationsangebot von öffentlicher Seite für die Themenbereiche (b) und (c). Der für sie wichtigste Themenbereich war die finanzielle Unterstützung. Dies wurde mit sehr allgemeinen Fragen wie „Was gibt es?“, „Bin ich berechtigt?“, „Wann muss ich was beantragen?“, „Wo finde ich die Anträge?“, „Welche Unterlagen sind notwendig?“ ausgedrückt. Die allgemein gehaltenen Fragen zeigen, dass die werdenden Eltern ihren Informationsbedarf nur unvollständig formulieren konnten. Es fehlte ihnen an Vorwissen, um konkreter fragen zu können. Im Gegensatz dazu konnten Mitarbeiter und Eltern von Neugeborenen wesentlich gezieltere Fragen formulieren. Sie benannten insgesamt 19 konkrete relevante Themen. Dies bestätigt das in der Forschung bereits diskutierte Problem des mangelnden Vorwissens (Ellis et al. 2002) und des daraus resultierenden nicht formulierbaren Informa-

tionsbedarfs (Prestipino/Schwabe 2005). Ein Berater als Internmediär, der den Bürger durch die einzelnen im Unterabschnitt 6.3.3 vorgestellten Beratungsphasen leitet, erscheint sinnvoll. Dies bestätigen auch die Ergebnisse des Mystery Callings und Mystery-Shoppings. Bei den Vor-Ort-Besuchen endeten die Gespräche im Durchschnitt nach sieben Minuten, wobei in den meisten Fällen das Suchen von Unterlagen die Zeitspanne dominierte. Nie wurden alle in den Workshops genannten 19 Aspekte der Lebenslage Geburt umfassend angesprochen. Meist wurde auf das Einwohnermeldewesen und den Antrag auf Elterngeld hingewiesen. Als Beratungersatz händigten die Mitarbeiter Broschüren und Anträge aus. Obwohl das Informationsanliegen sehr facettenreich ist, arbeiten die Berater ohne zusätzliche Hilfsmittel. Sie verlassen sich auf ihr Gedächtnis und repetieren das Behaltene. Dies führt dazu, dass vieles nicht angesprochen wird. Weder die Berater noch die Bürger beherrschen die Komplexität der Lebenslage.

Stellten die Forscher bei ihren Mystery-Shoppings mehrere Fragen, versuchten die Berater gar nicht, sich diese zu merken, um im Gesprächsablauf wieder darauf zurückzukommen. Sie begannen die erste zu beantworten und gingen auf die anderen nicht mehr ein. Sobald die Berater antworteten, folgten die Bürger mit ihren Gedanken deren Ausführungen und vergaßen ihre zuvor geäußerten Fragen. Unübersichtlichkeit für Berater wie für Bürgerin war die Folge. Lediglich in einem Fall, in dem sich die Shopperin einen Notizzettel gemacht hatte, konnte sie auf die Ursprungsfragen zurückspringen und steuerte damit das Beratungsgespräch. Eine priorisierte Beantwortung der Fragen vor dem Hintergrund der kurzen zur Verfügung stehenden Zeitspanne erfolgte in keinem Fall. So wird der Zeitbedarf für die Beratung im Einzelnen wie im Allgemeinen höher, denn sobald die Bürger weitere Informationen gesammelt haben, suchen sie erneut ein Gespräch. Eine Bürgerin bestätigte dies, indem sie darauf verwies, dass sie für das Ausfüllen des Erziehungsgeldantrages drei Anläufe mit Hilfestellung durch eine Beraterin gebraucht hatte. Die rein mündliche Kommunikation hatte zu Vergessen und unstrukturiertem Vorgehen geführt.

In allen Fällen unterblieb eine systematische und bedürfnisorientierte Situationsaufnahme, um eine Lösung erarbeiten zu können. Die Lösungsangebote der Berater reichten von den Worten „Kommen Sie wieder, wenn das Kind geboren ist!“ bis hin zu einem Antrag auf Elterngeld und/oder der Übergabe einer Broschüre. Die angebotenen Lösungen erfolgten mündlich in Form der Erklärungen und schriftlich in Form von Antragsformularen und Broschüren. Die Anträge wurden unausgefüllt mitgegeben. Die Berater händigten die Broschüren aus, ohne einen Blick hineinzuworfen, und integrierten sie nicht in den Beratungsablauf. Dies ist auch kaum möglich, da die Broschüren allgemein und nicht einzelfallbezogen informieren sowie nicht alle Informationen vollständig enthalten und damit auch nicht individuell auf den Bedarf der Bürger hin ausgewertet

werden können. So stellen sie weder für den Beratenden noch für die Bürgerinnen eine gute Hilfe dar.

Die aufgezeigten Nachteile zeigen, dass allein eine persönliche Beratung noch keine ausreichende Hilfestellung darstellt, sofern diese rein mündlich ohne Hilfsmittel und Werkzeuge sowie unter Zuhilfenahme von statischen Informationen erfolgt. In diesen Broschüren steht häufig wesentlich mehr Information, als der Bürger braucht, andere Information fehlt und sie kann insgesamt nicht auf die persönliche Bedarfssituation des Bürgers angepasst werden. Somit kann ein Beratungsunterstützungssystem bei der Prozessgestaltung und bei der Informationsaufbereitung hilfreich sein. Dieses wird im Folgenden vorgestellt.

6.4.3 Architektur eines Beratungsunterstützungssystems

Der Informationsbedarf von Schwangeren lässt sich in fünf Bereiche gliedern:

- *Themen*, für die die Schwangere einen Informationsbedarf hat, z.B. Fördermittel, Betreuung für das Baby.
- *Aktionen/Formulare* für die Frage, was die Schwangere tun muss, z.B. Elterngeld beantragen, Kindergartenplatz beantragen.
- *Zeiten/Termine* für den Aspekt, wann Schwangere sich um Aktionen kümmern müssen.
- *Orte* für die Frage, wo die Angebote zu finden sind, z.B. die Orte, an dem sich kommunale Wohnungen befinden, die an junge Familien vermietet werden.
- *Ressourcen*, das heißt, weitere Informationen rund um die Geburt aus unterschiedlichen Bereichen und vertiefende Informationen zu den Angeboten.

Je nach Anliegen sind ein oder mehrere Aspekte relevant. Beispielsweise sind für die Frage nach örtlichen Kindertagesstätten der Ort der Kindertagesstätte, ein geeigneter Zeitpunkt für die Beantragung und ein Anmeldeformular relevant. Die Architektur des Informationssystems sieht für jeden der fünf Aspekte einen eigenen Informationsraum vor, in dem dieser Aspekt bearbeitet werden kann (siehe Abb. 6-2).

Die fünf Bereiche werden durch einen Merktzettel miteinander verbunden (Schwabe et al. 2010a). Auf einem Merktzettel wird ein Thema notiert und dazugehörige Formulare, Orte, Zeiten und Ressourcen als Links abgelegt.

Abb. 6-2: Informationsarchitektur und Bürgerin und Beraterin am gemeinsamen Bildschirm

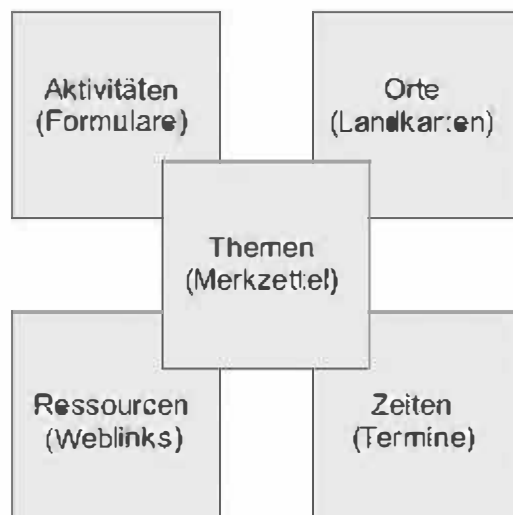


Foto: Bretscher 2009

6.4.4 Gestaltung des Beratungsprozesses

Wie läuft eine solche IT-gestützte Beratung ab? Dies lässt sich im Sinne des szenariobasierten Designs am besten durch eine kurze Geschichte erklären:

Der Bürger Hanspeter trägt im Servicepunkt sein Anliegen vor und wird von der Beraterin mit zum Beratungsplatz, einem kleinen Ecktisch mit zwei Stühlen und einem Touchscreen geführt, der so gestellt ist, dass beide gut daran arbeiten können. Dort nehmen sie Platz und die Beratung beginnt. Gefragt nach seinen offenen Fragen, fängt Hanspeter an, seine Anliegen herauszusprudeln. Seine Frau erwartet ein Kind – Geburtstermin nächste Woche – und sie bräuchten deshalb eine größere Wohnung als die momentane Einzimmerwohnung. Ihm sei nicht klar, wie er das finanzieren könne, denn er sei schon in der Kurzarbeit und Ende April würde sein Betrieb geschlossen – wie es dann weitergehen könne, sei ihm unklar. Auch steige sicher mit dem Kind die

Ausgabenlast. Außerdem wolle seine Frau gern das Kind erziehen und deshalb vorerst zu Hause bleiben. Ob das gut gehe, wisse er nicht. Zwischen ihm und seiner Frau käme es durchaus zu Spannungen und da sei sicher auch eine Eheberatung nicht schlecht. Ob so etwas von der Kommune angeboten wird oder wo er da hin müsse, das wisse er gern.

Die Beraterin nimmt systematisch alle diese Anliegen auf, indem sie am Bildschirm pro Frage einen Merkzettel anlegt und jeweils dazu die notwendigen Einzelaspekte wie Ort, Formulare, Information und/oder Terminale Merker hinzunimmt. In kürzester Zeit sind alle erfragten Aspekte erfasst. Es existiert je ein Merkzettel für „Wohnungssuche“, „Arbeitsvermittlung“, „Eheberatung“, „Finanzielle Fördermöglichkeiten“ und auch „Kinderbetreuung“. Die systematische Abarbeitung kann beginnen. Der Merkzettel „Wohnungssuche“ ist Hanspeter am wichtigsten. Das Gespräch wird entsprechend damit weitergeführt.

Nach dem Wechsel auf die Bildschirmseite „Webseiten/ Informationen“ sind – in einer Spalte sortiert nach Schlagworten – Hinweise rund um die Sozialwohnung von der Städtischen Wohnbau GmbH bis hin zum örtlichen Mieterverein zu finden. Gemeinsam gehen sie die Wohnungsmöglichkeiten durch. Klicken sie eine an, öffnet sich diese im Mittelfeld des Bildschirms und sie sehen die Detailinformationen. Um festzustellen, wo sich die angebotenen Wohnungen in der Stadt befinden, wechseln sie zwischendurch auf den Ortsbildschirm. Dort können sie die Straßenkarte sehen und die Lage der angebotenen Wohnungen erkennen. Die in Frage kommenden Annoncen werden auf dem Merkzettel gespeichert. Vom städtischen Wohnbauträger existiert ein Wohnungsantragsformular. Dieses drucken sie aus und Hanspeter füllt es von Hand gleich aus. Die Beraterin unterstützt ihn dabei und erklärt ihm noch, wo er es abgeben muss. Unter der Rubrik „Termine“ notieren sie noch auf dem Merkzettel, bis wann er all die gefundenen Inserate angeschrieben haben will und wann er den Wohnungsantrag abgeben muss. Da schon deutlich ist, dass auch ein Wohngeldzuschuss in Frage kommen wird, drucken sie auch dieses Formular gleich aus. Dies nimmt Hanspeter zum Ausfüllen mit, nachdem die Beraterin es ihm kurz erklärt hat. Damit er nicht vergisst, es abzugeben, wird noch ein Datum für die Abgabe unter „Termine“ notiert.

Dann wird der zweite Merkzettel abgearbeitet: Arbeitsvermittlung. Durch die Eingabe der Adressdaten des Bürgers und das Anklicken der Adresse der Agentur für Arbeit wird am Bildschirm auf einer Landkarte gleich die Wegstrecke angezeigt und sie speichern diese auf dem Merkzettel. Ein Termin mit dem dortigen Mitarbeiter wird angefragt und dessen Adresse auf dem Merkzettel gespeichert, ebenso wie alle Informationen, die Hanspeter zur Vorabinformation durchzulesen hat.

Sie notieren auch alles, was Hanspeter an Unterlagen zum Arbeitsvermittlungsgespräch mitzubringen hat. Durch die gemeinsame Arbeit am Bildschirm und das Miteinander von Beraterin und Hanspeter entspannt sich die Gesprächsatmosphäre zunehmend. Hanspeter wird gelassener. Er kann alles gut mitverfolgen, mitlesen und erhält durch das strukturierte Vorgehen einen Überblick über das zu Erledigende. Zunehmend gewinnt er Vertrauen, dass er seine Situation meistern kann. Am Ende der Beratung erhält er einen Ausdruck mit einer Terminliste und den dazugehörigen zu erledigenden Aktivitäten, sowie die Merkzettel zu seinen Anliegen mit allen darauf gemeinsam erarbeiteten Informationen. So kann er für sich die Beratung noch einmal nachvollziehen und vergisst nichts. Zufrieden und zuversichtlich verlässt er den Servicepunkt.

6.4.5 Evaluationsergebnisse

In den Testsitzungen kamen sowohl Berater als auch Bürger gut mit der Software zurecht – einzelne waren sogar euphorisch: Eine Bürgerin meinte: „Wir haben unsere Kinder zu früh bekommen! ... Wir mussten noch mühselig alles zusammensuchen.“ Die Beraterinnen resümierten ähnlich. Eine Beraterin brachte es mit der Frage „... und lässt sich das [gemeint war der entwickelte Prototyp] nicht auf meine anderen Beratungen übertragen?“ auf den Punkt. Für eine Erstberatung von Schwangeren reichten 20 bis 30 Minuten aus.

Die Bewertung der durch den Prototyp unterstützten Beratung durch die betroffenen Bürger waren sehr positiv. Auf einer Skala von 1 = „stimme gar nicht zu“ bis 7 = „stimme voll zu“ stimmten die 15 Befragten mit 6,3 der Aussage „Die getestete Beratung empfand ich als produktiv“ zu. Die befragten sieben Berater bewerteten die Produktivität mit 5,9 nur leicht geringer. Mit der Struktur kamen Kunden und Berater gut zurecht. Der Aussage „Die getestete Beratung empfand ich als gut strukturiert“ stimmten die 14 antwortenden Bürger mit 6,1 fast vollständig zu und die Berater mit 5,6 immer noch sehr weitgehend (Schwabe et al. 2010a). Die Unterstützung der Kooperation wurde sehr gut bewertet. Die Aussage „In der getesteten Beratung habe ich viele Möglichkeiten, die Bürgerin aktiv in die Beratung mit einzubeziehen.“ bewerteten die Beraterinnen mit 6,43 Punkten. Bei den Bürgerinnen wurde das Pendant der Aussage „In der getesteten Beratung habe ich viele Möglichkeiten, aktiv mitzuarbeiten.“ mit gleicher Skala bewertet. Die Bürgerinnen bewerteten dies mit 6,0 Punkten. Dies bestätigt, dass über die Touchfunktion in Kombination mit höchster Usability die Möglichkeit zur Kooperation ausreichend geschaffen wurde. Die Bewertung der Externalisierung anhand der Merkzettel erfolgte durchgängig positiv. Abgefragt durch die Aussage „Die Idee der Benutzermerkzettel ist gut.“ werteten die

Bürgerinnen mit 6,87 und die Beraterinnen mit 6,57 Punkten (Schenk/Schwabe 2010b).

In Gesprächen mit Praktikern aus baden-württembergischen Kommunalverwaltungen wurde deutlich, dass über den IT-Einsatz hinausgehend die größte Veränderung bei dem Verhalten der Berater zu erwarten ist. Mit der Bürgerberatung 2.0 kann deren Versagensängsten begegnet werden, da die Berater in die Lage versetzt werden, dem Bürger nicht nur eine fertige Lösung zu präsentieren, sondern diese mit ihm gemeinsam systematisch zu suchen. Aus einem Ratgeber wird so ein Helfer bei der Ratsuche, aus einem Ratempfänger ein Problemlösungspartner.

6.5 Ausblick

Eine Bürgerberatung 2.0 wie hier beschrieben ist in zahlreichen Einsatzbereichen denkbar: Neubürgerberatung, Beratung in Pflegestützpunkten, Schwangerenberatung, Beratung in der Jugendhilfe und bei der Eingliederungshilfe Behinderteter, also überall da, wo Informationen aus unterschiedlichen Bereichen zusammenfließen und persönliche Bürgerberatung Kerngeschäft ist. Dabei kann der Beratungsbedarf in seiner Tiefe und Bandbreite variieren, beginnend mit bloßem Aushändigen von Formularen bis hin zu eingehender Erarbeitung von Lösungen. Eine Mehrstufigkeit der Beratungsangebote könnte der unterschiedlichen Bedarfslage der Bürger begegnen und lange Warteschlangen vermeiden helfen. Beispielsweise könnte eine Trennung erfolgen zwischen „Schnellschaltern“, an denen kurze Anliegen wie das Abholen/Abgeben von Formularen, Broschüren etc. erledigt wird – ähnlich Schnellkassen in Supermärkten – und Beratungsplätzen für die komplexeren Anliegen unter Nutzung eines Beratungssystems. Wir sind zuversichtlich, dass die öffentliche Verwaltung dadurch dem Druck zu einer höheren Wirtschaftlichkeit und gleichzeitig zu einem besseren Service bei ihren Bürgerkontakten vor Ort begegnen kann. Sie entwickelt sich damit in ihren Servicebereichen von einer Autorität zu einem Partner bei der Problemlösung.